處理投訴

本署接到的投訴

4.1　大部分投訴都是以郵遞方式寄來本署。有些投訴人會親臨本署，向接待處人員提出投訴。本署的調查員會輪流擔任當值主任，會見投訴人，如果投訴人以書面記述投訴事項有困難，本署的當值主任可以為他們記下投訴的要點，然後把記錄的內容寄給他們核實。本署亦接受以電子郵件方式提出的投訴，但其後進一步處理投訴時發出的書信，則會郵寄給投訴人，以確保資料不會外洩。如果投訴事項較簡單，而且是初次提出的，本署亦接受電話投訴[1]。一般來説，透過電話提出的投訴，應能在15分鐘內説明投訴事項，所涉及的機構不多於兩個，而且無須提供大量的證明文件。

圖表 4.1

2001 / 02至2003 / 04年度接到的投訴數目

投訴方式	2001/02	2002/03	2003/04
親臨本署	260	425	324
書面 —			
來信	1,116	682	1,634
投訴表格	828	1,270	722
傳真	664	978	972
電子郵件 #	360	613	742
電話 *	508	414	267
合計	**3,736**	**4,382**	**4,661**

#　二零零零年一月開始

*　二零零一年三月開始

無論投訴人以何種方式投訴，本署都會要求他們提供識別身份的資料，因為法例規定，本署必須確定投訴人本身是受屈人士。

評審工作

4.2　本署的前線職員包括接待處人員、當值主任和評審組。評審組人員負責審核本署接到的所有投訴及查詢。假如投訴事項一開始就明顯地不在本人職權範圍之內(**圖表 2.3**)，或由於受條例限制而不得調查(**圖表2.4**)，又或者申訴專員根據條例行使酌情權，決定不進行調查(**圖表2.5**)，則本署會盡量在15個工作天內通知投訴人，並盡可能提供協助，告訴他們向有關的機構求助或申訴的途徑和方法(本署的服務承諾載於**圖表 5.2**)。

4.3　本署設有四個調查組，所有在本人職權範圍之內的投訴，均會於決定處理後交給指定的調查組審研。每個調查組均有一位總調查主任領導，直接向兩位助理申訴專員中之一匯報。

初步查訊

4.4　在決定是否需要展開全面調查之前，本署會根據《申訴專員條例》第 11A 條先進行初步查訊，以掌握有關的事實和資料。初步查訊可以採用機構內部投訴處理計劃(「現處計劃」)或提供協助／作出澄清的方法進行。許多時候，投訴事項都能夠在這個階段得到解決或澄清。

1　電話會被錄音，而本署亦會把筆錄的內容郵寄給投訴人核實。

圖表 4.2

初步查訊

類別	過程	終結的個案數目
現處計劃	在取得投訴人同意後，把較簡單的個案轉介所涉機構，由該機構進行調查及直接答覆投訴人。申訴專員可以要求有關機構在回覆時提供特定的資料，並監察整個處理過程和審研有關的回覆。假如有關機構的答覆未能令人滿意，申訴專員可以隨時介入，或者採用提供協助／作出澄清的方法或進行全面調查。	203
提供協助／作出澄清	本署會先蒐集與投訴個案有關的事實。假如這些資料能充分解釋投訴事項，本署會把觀察所得及調查結果告知投訴人，並在適當的情況下，建議有關機構採取補救方法和改善措施。假如所得的資料顯示需要採取進一步行動，本署便會進行全面調查。	1,631

4.5　對於處理複雜程度各有不同的投訴個案，初步查訊都是一種重要的方法，所需的時間一般較短。然而，與全面調查的工作一樣，本署會向有關機構提出建議，並且跟進他們落實建議的情況。從**圖表 4.2** 可見，在二零零三／零四年度透過初步查訊解決的個案共有 1,834 宗。

調解

4.6　投訴若不涉及或只涉及輕微的行政失當，在獲得投訴人和有關機構雙方同意後，申訴專員可以採取「另類排解糾紛方法」(即調解方法)處理。《申訴專員條例》第11B條訂明，這是事涉各方在自願的情況下進行的過程，投訴人與所涉機構代表同意會面，藉此為投訴事項尋求雙方都能接納的解決方案。本署受過調解訓練的調查員會以中立的調停人身份，協助雙方對話，以便達成和解。

4.7　假使調解方法未能解決投訴事項，本署可以視乎情況需要而決定是否展開初步查訊。若進行初步查訊，本署會另外派調查員重新跟進個案，以確保個案得到公平的處理，而事涉各方在調解過程中所提供的資料，亦會絕對保密。

全面調查

4.8　對於涉及原則性問題、嚴重行政失當、極不公平的情況、制度上出現流弊或有顯著缺失的複雜個案，本人會指示屬下人員進行全面調查。調查過程涉及多方面的查訊及蒐集證據工作。本署會查閱第一手資料和審研所涉事項的文件檔案。如有需要，本署人員會要求所涉人士提供陳述書，或與他們會面。本署不時會徵詢專業顧問的意見。這些顧問均由本人根據條例第6A條委任，為本人在執行職能方面提供意見及協助。他們都是在法律界、醫學界和工程界享負盛名的專家和學者（專業顧問名單載於**附件 14**）。

處理投訴

4.9 被投訴的機構均有機會對本署的全面調查報告草擬本提出意見和評論，受本署批評的個別人員更有機會解釋和申辯。本署向有關機構提出改善行政的建議，目的是促使公共行政更加開明問責、以客為本和提高透明度。機構的首長有責任定期向本人報告落實本署建議的進度。

調查工作與內部監察

4.10 申訴專員由一位副申訴專員、兩位助理申訴專員和屬下四個調查組協助調查投訴，並監察有關機構落實本署建議的情況。各級人員按申訴專員所授予的權力，代表申訴專員執行職務。一般而言，各組的總調查主任負責審核和監察屬下調查主任的工作。所有調查報告和給投訴人的答覆，均會先經首長級人員審核，然後由申訴專員決定所作的結論。

4.11 本署設有電腦化的投訴處理系統，記錄每宗投訴個案的資料，除了方便整理統計數字外，還可以讓本人和首長級人員更密切地監察各項調查工作的進展。

4.12 因此，對於各調查組的工作，本署均會嚴格地監督。副申訴專員和兩位助理申訴專員會與調查組的成員定期舉行會議，藉此監察每宗個案的工作進度。這些定期會議讓本署各級人員坦誠地交換意見、分析個案和討論一些具爭議性的問題，以便決定應該採取哪些跟進行動。更重要的是，這樣可以確保本署人員按照相同的準則處理投訴，並藉着這些機會交流經驗。

4.13 為清楚了解屬下人員的工作情況，本人每月都會出席各組的會議至少一次，以便直接指導調查工作、澄清疑點，以及討論處理某些複雜個案的策略。

4.14 本人亦會不時與屬下人員舉行公開研討會，商討一些與本署工作有關的理念、原則和觀點。這些研討會不僅可以促進本人與屬下人員之間的了解，而且有助加強團隊精神。藉着這些研討的機會，本署可以訂定劃一的工作方法，同時改進運作程序和啟發新的思維。

調查結果

4.15 每項全面調查工作完成後，本署即會根據投訴所涉及的行政失當的嚴重程度，將投訴個案歸類為「成立」、「部分成立」或「不成立」。在本報告年度內，本人注意到有好幾宗個案，投訴人所作的具體指稱雖不成立，但本署在調查過程中卻發現有關機構確實另有嚴重行政失當之處。本人覺得有責任把這些不妥善之處揭露出來。因此，本人增設「投訴事項不成立，但有關機構另有行政失當之處」這個新類別，以強調我們在調查過程中發現的嚴重行政失當。各個類別的定義，均載於**附件2**。

《公開資料守則》

4.16 一九九五年三月，政府以試驗性質推行《公開資料守則》，體現政府開明問責的精神。自一九九六年十二月起，政府將這份守則的適用範圍逐步擴大，以涵蓋所有決策局及部門。

4.17 倘若有決策局或部門不遵守這份守則的規定，拒絕向申請人提供他索取的資料，申請人可以向本署投訴，要求覆核該機構拒絕提供資料的決定。自一九九九／二零零零年度起的五年內，本署已處理了25宗這類投訴。

圖表 4.3

自 1999 / 2000 年度起所處理有關《公開資料守則》的投訴數目

1999 / 2000	8
2000 / 01	4
2001 / 02	1
2002 / 03	3
2003 / 04	9

持續出現的問題

4.18　本署雖然對每宗個案都進行獨立審研，但有時候類似的投訴會持續出現，有需要展開更全面的審研。

滲水問題：引致投訴的常見原因

4.19　滲水問題至今仍然相當「常見」。這類個案涉及三個政府部門（即食物環境衞生署、屋宇署及水務署），他們在處理滲水問題方面各有特定的法定角色。倘若滲水問題在公共屋邨發生，還會涉及香港房屋委員會和房屋署。由於這類問題繼續成為投訴的主要和常見原因，本署認為可能須就這方面進行直接調查。

外判服務

4.20　自九十年代開始，愈來愈多政府部門把提供服務的工作外判予私人服務供應商，以期善用公帑並貫徹「小政府」的概念。面對政府財政緊絀，這將會是大勢所趨。這樣固然可為政府節省開支，然而，本署注意到，市民對於承辦商提供的服務不滿意及政府部門對承辦商監管不力的投訴不斷增加。我們發現，承辦商的服務未如理想，是由於他們缺乏提供公共服務的經驗、部門沒有給予適當的指引，或者未有盡力監管承辦商的工作。在好些個案中，部門和承辦商更互相「推卸責任」（參見載於**附件 12** 編號 OMB 2002 / 4610 的個案撮要）。

4.21　本署認為，政府部門固然應該盡量利用外判政策所帶來的好處，而不應對服務承辦商處處實行所謂「微觀管理」。但是，審慎的合約管理加上對承辦商工作表現的嚴格監察，對於維持公共問責精神和服務水平是非常重要的。這包括：

- 在招標文件中清楚註明承辦商必須具備的專業知識和經驗；
- 確保合約清楚列明對服務水平的要求，並且讓服務對象可透過如投訴機制等方法，得到服務質素的保障和保證；
- 為承辦商提供清晰的政策指引和運作指南（可以與承辦商共同擬訂）；
- 向承辦商的職員簡介部門的期望；以及
- 透過經常的突擊檢查和賞罰分明的評核制度，切實監察承辦商的工作表現。

4.22　歸根究柢，須向市民負責的還是政府。假若政府部門未能預防或杜絕承辦商向市民提供劣質服務，即構成行政失當。

政府部門之間的協調

4.23　在上年度的報告中，本人曾提及在某些情況下，當問題需要多個政府部門共同協調解決時，往往出現「推卸責任」的問題。這類個案在本年度繼續出現。在一宗可作為事例的個案中，投訴人查詢關於某渡輪公司申請在某公眾碼頭上增設乘客設施的事項。地政總署和運輸署多次推搪投訴人，互指對方才是負責的部門，要他自行聯絡對方。兩個部門並沒有就問題進行協商，謀求共識，以

致投訴人求助無門（參見載於**附件12**編號OMB 2003 / 2039及2040的個案撮要）。

4.24 政府部門之間的另一個協調問題，是未能充分理解各部門的不同政策結合起來對個別市民所造成的影響。在一宗可作為事例的個案中，屋宇署向某目標大廈的一名業主發出清拆令，要求他拆除一項僭建物，但根據現行政策，該署並沒要求他一併拆除另一項僭建物。該名業主遵照清拆令拆除第一項僭建物後，才收到環境保護署(「環保署」)的勸諭信，希望他也拆除另一項含石棉物料的僭建物。屋宇署的清拆令及環保署的勸諭信使投訴人感到困擾。其實，兩個部門在分別發出清拆令及勸諭信之前，可以協調得更好(參見載於**附件12**編號OMB 2003 / 2024及2025的個案撮要）。

不願意採取執法行動

4.25 有些政府部門儘管遇到事涉人士三番四次對部門發出的通知甚或警告置之不理，但他們對採取執法行動仍遲疑不決。在若干個案中，食物環境衞生署(「食環署」)的人員由於事涉業主或住客拒絕讓他們進入其處所，以致無法調查滲水投訴。根據法例，食環署人員大可申請手令進入有關處所。然而，他們卻不願意採取這項執法行動，只是不斷嘗試勸説有關業主或住客。結果，投訴人須忍受問題多月，而仍然無法知悉滲水的原因。

4.26 另一宗個案更令人訝異。一名公共屋邨住戶多年來屢次向房屋署投訴樓上的單位造成滲水，但是樓上住戶不肯合作，拒絕讓房屋署人員進入單位內視察。該署在四年內向她發出了共61封信（包括八封警告信），但仍然未能進入樓上單位。儘管如此，房屋署並未有根據租約行使其權力，向該名不合作的住戶發出「遷出通知書」，執行進入單位的權力。結果，投訴人要無限期忍受滲水之苦（參見載於**附件12**編號OMB 2003 / 1989及3238的個案撮要）。

以緩急次序為借口

4.27 本署明白，政府部門面對人手和資源緊絀，需要為服務訂定緩急次序，但這並不表示他們可以無所作為。本署接到多項投訴，指有些部門和職員（特別是處理土地行政的）抱有這種態度，把某些「無須優先處理」的工作視為「無須處理」。

4.28 在一宗可以作為事例的個案中，申請人在一九九九年年底申請在新界一幅土地興建儲物室。地政總署審批這類申請一般需時三個月，但通常不會優先處理這類申請。因此，這宗個案在二零零三年四月初(即超過40個月後)當該署就這類申請進行全面檢討， 決定按照申請日期辦理時，才獲得處理，結果該署要到二零零三年六月才完成審批這宗申請。

4.29 本署不能接受有關部門以這類申請「無須優先處理」為借口而不予處理，因為市民有權知悉辦理申請所需的時間，再者，若政府部門太長時間也不處理關於土地的申請，將會助長某些人不法使用政府土地。

向行政長官報告

4.30 在上年度的報告中，本人曾提及房屋及規劃地政局、屋宇署和地政總署沒有充分落實本署在一九九六年就新界的違例建築工程問題進行直接調查後所提出的建議。故此，本人引用《申訴專員條例》第16(3)條，向行政長官報告此事，而行政長官亦已指令房屋及規劃地政局跟進。雖然該局向本署報

告了政府所採取的行動，但那些行動似乎並不足夠。為確定有關問題的實際情況，本人已於二零零三年十一月十四日宣布再就這項問題展開直接調查（參見**圖表 3.2**）。

圖表 4.4

《申訴專員條例》第 16(3)條

專員如認為根據第(1)款向任何機構的首長提交的報告 —

(a) 在報告所指明的期間內，未獲充分採取行動；或

(b)（如該報告並無指明期間）在他認為在所有情況下均屬合理的期間內，未獲充分採取行動，

則專員可將該報告及建議，連同他認為適宜提出的其他觀點，向行政長官呈交。

4.31 本人不會輕易向行政長官呈交報告。希望各部門和公營機構都能夠自發地採取行動，解決問題和改善情況。